



Dijon  
29 & 30 novembre 2016

## Le logement accompagné, au cœur du développement local

### Débat

### Synthèse

# Le développement local : quelle contribution du logement accompagné ?

*René BALLAIN, chercheur*

*Claire DELPECH, responsable finances et fiscalité,  
habitat et logement de l'ADCF*

*Bernard QUARETTA, président de l'Uriopss  
Bourgogne-Franche Comté*

*Marc JEANJEAN, membre du bureau de l'Unafo*

*Animation par Edouard Zambeaux,  
journaliste/réalisateur*

Edouard ZAMBEAUX précise les points qui seront abordés, à savoir l'évolution en termes de publics et d'enjeux, les évolutions législatives et réglementaires, la construction des réseaux et enfin la question du développement local.

René BALLAIN indique que les acteurs sont confrontés à des problématiques spécifiques et sont inscrits dans des territoires. Or le thème du débat n'aurait jamais été abordé il y a une dizaine d'années. L'action du logement accompagné provient notamment de la loi Besson et des politiques qui en découlent.

En 30 ans, le modèle d'action publique est remis en question par un certain nombre d'évolutions. Il est fait état de trois évolutions majeures, à commencer par la manière dont est



Dijon  
29 & 30 novembre 2016

## Le logement accompagné, au cœur du développement local

formulée la question sociale dans le champ du logement. De toute évidence, la société fait face à la massification du défi migratoire et à l'approfondissement des problèmes de pauvreté.

La deuxième évolution concerne la référence à la notion d'insertion qui inspire les acteurs sur le terrain et qui s'efface progressivement. Le caractère fondateur de cette notion n'est plus mobilisateur par la pression de l'urgence sociale. Afin d'organiser l'action collective, la tentative du « logement d'abord » a été initiée, mais ne fonctionne pas pour tous les publics.

Enfin, les changements institutionnels ont également provoqué une mutation par la montée en responsabilité des intercommunalités.

Edouard ZAMBEAUX interroge Claire DELPECH sur le chef de filât des intercommunalités.

Claire DELPECH répond que cette notion existe et n'est pas concurrentielle avec les autres partenaires. Deux mouvements parallèles doivent être distingués : l'évolution institutionnelle importante avec l'apparition de nouveaux acteurs et le renforcement de la compétence habitat qui traduit une volonté de s'appuyer sur les acteurs locaux.

Le législateur souhaite simplifier le paysage institutionnel et tend vers une spécialisation des compétences en mettant en avant le couple Intercommunalité-Région. En outre, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le nombre d'intercommunalités passera de 2 150 à 1 200. Par ailleurs, le gouvernement a décidé de créer 15 métropoles dotées de nombreuses compétences.

Grâce à cette valorisation de l'intercommunalité, la compétence de l'habitat est renforcée. Ces dernières deviennent délégataires des aides à la pierre. Puis la loi ALUR, la loi ENL, des outils en direction du parc privé afin de positionner le PLUI à l'échelle intercommunale à horizon mars 2017 sont intervenus. Enfin, la loi Egalité et citoyenneté est en cours d'examen au Parlement.

Ce paysage idyllique reste bien évidemment théorique, car les situations locales sont diversifiées et les ressources différentes. Par ailleurs, les compétences sociales sont encore mal intégrées. Le paysage est également morcelé sur l'action du logement accompagné. De grands efforts doivent être réalisés pour connaître l'offre de logement, et le modèle économique est fragile dans un contexte difficile pour les collectivités locales.

Edouard ZAMBEAUX interroge Bernard QUARETTA sur le territoire de l'expertise et sur la façon dont intervient l'Uriopss.

Bernard QUARETTA pense que le territoire pertinent est le territoire à taille humaine en tenant compte des spécificités. L'Uriopss regroupe beaucoup de fédérations telles que l'Unafo, la FNARS, l'ADAPEI ce qui donne une vision transversale du champ de l'action sociale. Actuellement, la France connaît une inflation des textes de loi ; ils deviennent de plus en plus contraignants et devraient faire l'objet de contrôle *a posteriori*. Les compétences ont été décentralisées et complexifient l'action des différents organismes.



## Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon  
29 & 30 novembre 2016

Edouard ZAMBEAUX s'enquiert de la position du travailleur social qui doit passer d'homme-orchestre à chef d'orchestre.

Bernard QUARETTA confirme que la société s'est rendu compte de la pertinence d'organiser l'action sociale de façon à ce que le travailleur social s'appuie sur d'autres partenaires plus compétents en matière de logement social. L'objectif est de transformer un réseau en un système organisé où les professionnels du logement accompagné puissent échanger et trouver des solutions adaptées aux besoins.

Edouard ZAMBEAUX interroge Marc JEANJEAN sur l'inscription du logement accompagné dans le développement local.

Marc JEANJEAN explique que les logements gérés par l'Unafo sont ancrés dans les villes, afin de permettre aux personnes d'ouvrir les résidences dans la vie d'un quartier. Les actions menées par les acteurs du logement accompagné doivent s'inscrire dans le développement local qui est structuré selon deux idées.

Tout d'abord, les actions sont des initiatives qui partent du local et doivent s'articuler avec des politiques, des dispositifs, des financements nationaux. Au niveau territorial, le logement accompagné est donc à la croisée de politiques publiques nationales et d'initiatives locales en apportant des réponses à des besoins de personnes, en élaborant des projets sociaux, en captant du foncier, en construisant des logements, en les gérant et en accompagnant les personnes.

Ensuite, les actions s'appuient sur une approche globale des personnes qui doit composer avec des politiques publiques qui sont sectorielles (logement, social, santé etc.). Et les politiques sectorielles sont insuffisantes. Promouvoir une approche globale des personnes n'est donc possible que grâce à un ancrage des acteurs du logement accompagné dans des réseaux partenariaux locaux.

Les acteurs du logement d'insertion s'inscrivent donc dans les politiques nationales, mais doivent dans le même temps se positionner au plus près des territoires. Afin de mettre en œuvre un projet social, il est nécessaire de solliciter des financements croisés, de mobiliser des financements de l'Etat, des fonds de solidarité (FSL), etc. Une étude de la DREAL, en Provence Côte-d'Azur, fait état de la place des logements défavorisés dans les PLH et démontre que le sujet avance.

La montée en puissance de l'intercommunalité, des PLH et de dispositifs tels que les CRHH (qui sont un lieu de concertation entre les acteurs) constitue pour les acteurs du logement d'insertion un levier important.

Par ailleurs, la société a besoin d'hébergements d'urgence et de centres d'hébergement adaptés à la prise en charge des personnes. La notion de « logement d'abord » ne peut pas faire disparaître la nécessité de réponses diverses tout en privilégiant l'accès au logement.



## Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon

29 & 30 novembre 2016

Les acteurs du logement accompagné sont donc des acteurs de terrain qui construisent des projets, mettent en œuvre des partenariats et gèrent des établissements. Ils doivent cependant devenir des contributeurs actifs et pertinents dans les politiques locales avec leur expertise et leur rôle de chef d'orchestre sur la base de leurs valeurs et de l'utilité sociale du logement accompagné.

Edouard ZAMBEAUX indique que les acteurs du logement accompagné doivent, en conséquence, sortir d'un statut de « sous-traitant », car les différents plans d'urgence qui se succèdent prennent mal en compte la réalité locale.

Marc JEANJEAN confirme que l'Etat et les collectivités ne doivent pas se priver de l'expertise des acteurs de terrain.

*Edouard ZAMBEAUX invite l'assemblée à poser des questions.*

Un intervenant se demande comment il est possible de prévenir le creusement des inégalités territoriales en assurant l'équité des réponses et la prise en compte des besoins. Par ailleurs, il lui semble indispensable que les intercommunalités prennent la compétence de l'habitat et de l'hébergement. Dans ce contexte de massification de la précarité, le risque n'est-il pas de créer une réticence des intercommunalités à endosser le rôle de chef de file?

Claire DELPECH répond que le contexte tend à amplifier les phénomènes d'urgence et donc la question de l'hébergement. En outre, les politiques de l'habitat sont des politiques partenariales. Les intercommunalités doivent donc être accompagnées si elles doivent intervenir sur l'urgence et l'hébergement.

Edouard ZAMBEAUX souhaite savoir si la montée en charge des intercommunalités et des métropoles est facteur de mixité sociale.

Claire DELPECH répond par l'affirmative, car le nombre d'intercommunalités a été réduit. Toutefois, les inégalités se renforcent en interne par l'élargissement des périmètres. La réponse se trouve dans la capacité des intercommunalités à territorialiser leurs interventions.

Edouard ZAMBEAUX interroge Marc JEANJEAN sur la possibilité d'imaginer des implantations sur des territoires peu accueillants.

Marc JEANJEAN pense que la question de la localisation des implantations est importante, car elle permet l'accès aux services publics et l'ancrage de la résidence dans l'environnement qui doit être porteur. Afin d'identifier au mieux les besoins, les acteurs doivent se trouver au plus près du terrain.

Bernard QUARETTA considère que, du point de vue des élus, l'intercommunalité permet de réaliser des annonces. Cependant, dès que la localisation est précisée, les « égoïsmes locaux » réagissent. Le débat de fond porte sur le fait que les individus ont peur de l'inconnu. Le rôle des associations est donc de lutter contre cette méconnaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale. Certains quartiers sont néanmoins plus tolérants que d'autres.



## Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon  
29 & 30 novembre 2016

Manuel SMADJA (Api Provence) considère que le logement accompagné se trouve entre l'hébergement et le logement social et peine à être considéré comme un opérateur particulier. Il est donc nécessaire de pouvoir identifier les acteurs du logement accompagné au niveau local. Par ailleurs, la difficulté réside dans le développement de nouvelles structures qui répondent aux problématiques sociales. Enfin, dans toute intercommunalité, la primeur est donnée à la souveraineté communale, ce qui empêche le développement de certaines politiques dans certains territoires. La question du suffrage universel direct au sein des intercommunalités devra sans doute être posée.

Claire DELPECH répond que les intercommunalités sont élues au suffrage universel direct fléché. La loi SRU a, par ailleurs, permis de réaliser des progrès dans certains territoires.

Edouard ZAMBEAUX demande à René BALLAIN de réagir sur le manque d'identification du logement accompagné.

René BALLAIN répond tout d'abord sur la question des « égoïsmes locaux » en pointant les évolutions apportées sur le sujet. L'acte II de la décentralisation a défini les intercommunalités en tant que responsables de la politique du logement. Il est clairement identifié que les communes sont responsables du peuplement sur leur territoire. Par ailleurs, les départements sont responsables de l'action sociale.

Or, depuis une dizaine d'années, des compétences ont été retirées aux communes pour être confiées aux intercommunalités. La loi Alur comporte des aspects positifs puisqu'elle confie à ces dernières des responsabilités nouvelles en termes d'accueil des demandeurs de logement social, de traitement de la demande de logement. Par conséquent, le centre de gravité change progressivement et permettra de réduire les « égoïsmes locaux ».

S'agissant de l'identification du logement accompagné, ce domaine est relativement complexe comportant un foisonnement de sigles relatifs au logement et à l'insertion sociale. En outre, la simplification passe par une analyse précise des besoins et de la manière d'y répondre.

Un intervenant s'interroge sur l'apport du développement local au logement accompagné. Les acteurs évoluent au sein d'un marché qui fait l'objet d'une concentration financière. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les moyens pour faire face à ce phénomène. Par ailleurs, l'évolution du paradigme richesse-pauvreté évoqué par René BALLAIN est intéressante, car elle impacte la logique d'intervention des acteurs mise à mal par les politiques publiques.

Edouard ZAMBEAUX pose la question de la succession des priorités qui provoque une concurrence des pauvretés dans l'opinion publique.

René BALLAIN rappelle que l'apport de la loi Besson dans la façon dont était définie la population fragile a révélé la notion de population défavorisée. Or, la manière de désigner le problème structure un mode d'action. Cette notion est davantage globalisante et intègre les individus en difficulté sociale et victime de la précarité. Par ailleurs, les échelons locaux devaient identifier ces populations qui sont différentes selon les territoires.



## Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon  
29 & 30 novembre 2016

Cependant, ce plan n'est pas parvenu à atteindre son objectif et la demande est aujourd'hui supérieure à l'offre dans le champ de l'urgence, de l'insertion, du logement accompagné et du logement social. L'Etat a donc décidé de définir des priorités, ce qui provoque une concurrence entre les pauvretés. Un certain nombre d'outils permettent toutefois de connaître la demande d'hébergement à travers les SIAO notamment. Il est donc nécessaire de mobiliser les outils et d'analyser la demande localement. Or, des alertes indiquent que la question des besoins dépasse largement l'analyse de la demande.

Edouard ZAMBEAUX fait remarquer que l'analyse crée de nouveaux besoins, alors que ceux d'aujourd'hui ne sont pas satisfaits.

René BALLAIN répond que l'analyse doit être déconnectée de la capacité à y répondre. En outre, les acteurs du logement accompagné sont dotés d'expérience pour contribuer à cette analyse. Par ailleurs, 50 % des demandes disparaissent au cours du traitement de la demande. La question est donc relativement complexe, car les ménages refusent de plus en plus les parcours administrés. Elle doit donc être élargie à l'offre et aux procédures qui permettent de traiter la demande.

Olivier de VESVROTTE (Alfa3a) pose la question du défi migratoire et de la progression du nombre de places d'accueil. Comment est-il possible de faire face à ce paradoxe entre les réponses locales et la sollicitation nationale forte incitant à la solidarité ?

Marc JEANJEAN répond que les acteurs répondent comme ils le peuvent. Les financements publics sont de plus en plus restreints. La capacité d'expertise des acteurs du logement accompagné à apporter des réponses adaptées semblent constituer une réponse.

Claire DELPECH ajoute que l'enjeu est de prendre en compte les impératifs nationaux et de les adapter au niveau local. Dans le secteur du logement accompagné, il est nécessaire d'aider les collectivités à construire leurs projets politiques afin de créer les dispositifs adaptés. Le développement local permettra en outre une meilleure cohérence dans les actions.

Edouard ZAMBEAUX souhaite savoir qui doit accompagner les intercommunalités.

Claire DELPECH répond que tous les acteurs présents aujourd'hui doivent y participer.

Bernard QUARETTA considère que les acteurs inventent en permanence et que le problème de fond porte sur le logement en soi, qu'il soit d'urgence ou non. Lorsque la fonction du logement est trop précisée, les individus qui les occupent s'en trouvent discriminés. Il est nécessaire de parler de « logement », afin de permettre aux opérateurs de répondre aux besoins.

Edouard ZAMBEAUX invite Richard JEANNIN à présenter le projet global de l'expérimentation portant sur l'association d'acteurs locaux et d'un bailleur social à Lyon qui doit être validée le 6 décembre.

Richard JEANNIN explique que ce projet, intitulé pour le moment « L'autre soi », a pour objectif de réunir un centre culturel, des acteurs du logement accompagné, un bailleur social,



## Le logement accompagné, au cœur du développement local

Dijon  
29 & 30 novembre 2016

une coopérative d'accèsion à la propriété, des établissements sanitaires, etc. Par ailleurs, un GIE Est Habitat réunit la coopérative Aralis, Est Métropole Habitat, Rhône-Saône Habitat et Alinéa.

Marc JEANJEAN, interrogé sur les rapports entre politiques nationales et politiques locales, indique que les Anglo-saxons s'appuient davantage sur des initiatives locales. Néanmoins, il n'est pas utile d'opposer les deux visions, car l'identification et la qualification des besoins et des réponses dépendent du local, mais la mise en place de dispositifs provient du national. Les acteurs du logement accompagné peuvent utiliser l'existence de ces niveaux. Par contre on constate tous les jours que l'Etat transfère des compétences, mais ne met pas toujours à disposition les moyens financiers correspondants.

Claire DELPECH confirme que l'Etat donne des champs d'action aux collectivités. Toutefois, il a été demandé aux communes et aux intercommunalités de se débrouiller avec les moyens dont elles disposaient. Afin de gérer les priorités dans ce contexte, il est nécessaire de gagner en efficacité dans la coordination entre les acteurs locaux qui doivent mutualiser des moyens et les politiques nationales qui doivent être mieux définies.

Didier GIRAUD (Service Habitat et Droit des sols, Nîmes Métropole) est surpris que les intercommunalités soient peu représentées ici. Comment faire en sorte que le foncier se libère à un prix acceptable ? Tant que l'Etat ne se donnera pas les moyens de pousser la dimension foncière et de donner la possibilité d'acheter et de construire facilement, il sera impossible de construire davantage, quel que soit le public.

Philippe VATIER (Fondation de l'Armée du salut) est étonné de ne pas avoir entendu parler, au cœur des débats de ce matin, de la place de l'être humain en tant qu'acteur. Les conseils consultatifs ont, par ailleurs, fait l'objet d'un décret et devront être réunis au moins deux fois par an. Comment une place peut-elle être donnée aux personnes qui seront accueillies ? Cela dit, la question du logement social n'intéresse pas les maires des petites communes.

Bernard QUARETTA répond que, bien évidemment, les personnes concernées souhaitent des logements définitifs et non des logements d'insertion, ce que les acteurs peinent à intégrer. Un travail doit être mené pour faire entendre la voix des personnes accompagnées. Enfin, la nécessité de faire appel à des professionnels du social pour prendre en charge ces individus est essentielle. Les politiques doivent aujourd'hui réaliser des choix.

Edouard ZAMBEAUX invite les intervenants à conclure.

Marc JEANJEAN explique que l'être humain se trouve au centre de l'activité du logement accompagné, car ce dernier bénéficie de prestations. S'agissant de la demande de logement définitif, il s'avère que le besoin premier consiste à avoir un « chez-soi », de poser ses valises. La réponse au besoin ne peut donc pas être unique définitif et uniforme.

René BALLAIN, pour répondre à la question de la concertation, fait état de deux logiques dans le champ d'intervention du logement accompagné : celle du diagnostic social visant à



## **Le logement accompagné, au cœur du développement local**

**Dijon**

29 & 30 novembre 2016

comprendre les besoins, orienter les individus et celle de l'attente des individus qui souhaitent s'exprimer et que leur parole soit entendue. Ces deux logiques ont leur légitimité, même si, au quotidien, leur articulation est extrêmement complexe.

D'autre part, la loi Alur a mis en place la location choisie, qui signifie que les demandeurs de logement se positionnent sur les offres, ce qui permet de dépasser le refus du parcours administré.

Claire DELPECH dit comprendre désormais l'utilité de sa présence lors de ces Rencontres, car un travail doit être mené pour que les collectivités locales et les acteurs se connaissent. Elle invite ces derniers à se rendre plus visibles, afin de poser la question du logement accompagné au sein des PLH et des débats locaux.

René BALLAIN pense que la question de la reconnaissance des acteurs ne se pose pas au niveau national, mais bien au niveau du débat local.

Marc JEANJEAN insiste sur le fait que les acteurs continueront à investir les lieux de concertation et de programmation et à multiplier les réponses adaptées aux personnes.